Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

33 694 **Internationale Veiligheidsstrategie**

G **BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2015

Inleiding

Hierbij informeer ik u over de militaire eenheden die Nederland de komende jaren gereedstelt voor bijdragen aan de *EU Battlegroup* (EUBG) en de verbeterde (*enhanced*) *NATO Response Force*. In deze brief is ook een uitgebreide toelichting opgenomen over de structuur van de verbeterde NRF. Tevens ga ik in op de toezeggingen om aandacht te besteden aan de operationele en financiële lessen van het *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) *test bed*, zoals gedaan in de algemene overleggen van 16 juni en 30 september jl. en in het beleidsdebat in de Eerste Kamer van 24 maart jl. (toezegging T02115). Ik ga ook in op de kosten van de Nederlandse bijdrage aan het VJTF *test bed*. Tot slot wordt aandacht besteed aan de Nederlandse bijdrage aan de *Joint Expeditionary Force* (JEF).

EU Battlegroup

In de tweede helft van 2016 neemt Nederland samen met Duitsland, Ierland, Kroatië, Luxemburg, Oostenrijk en Tsjechië deel aan de EUBG. De Nederlandse bijdrage bestaat uit twee infanteriecompagnieën en een verkenningspeloton. De compagnieën beschikken over gevechtssteun (*combat support*, CS) en logistieke ondersteuning (*combat service support*, CSS). Nederland levert tevens twee Chinook-transporthelikopters aan de EUBG.

In 2018 vormt Nederland samen met België, Duitsland, Luxemburg en Oostenrijk de EUBG. De Nederlandse bijdrage zal bestaan uit delen van het hoofdkwartier van de 13e Lichte Brigade en een infanteriebataljon met CS en CSS. Nederland voert in de eerste helft van 2018 het commando over de EUBG. Daarnaast zal Nederland in 2018 optreden als *secretary nation* (aanspreekpunt) voor de EUBG.

kst-33694-G
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

NATO Response Force

Verbeterde NRF

Zoals bekend, is op de Navo-Top in Wales het *Readiness Action Plan* (RAP) aangenomen om de gereedheid en inzetbaarheid van de Navo-strijdkrachten te verhogen. Daartoe wordt de NRF verbeterd en is er een VJTF opgericht.

Om de slagkracht en inzetbaarheid van de Navo-strijdkrachten te versterken, is de verbeterde NRF opgebouwd uit drie echelons met verschillende gereedheidsgradaties: de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), de *Initial Follow on Forces Group* (IFFG) en de *Follow on Forces Group* (FFG). De VJTF is het snelst inzetbare deel van de NRF. De *Initial Follow on Forces Group* (IFFG) bestaat uit eenheden met een langere reactietijd, die de VJTF in voorkomend geval kunnen versterken. Tot slot kunnen de bondgenoten eenheden zonder vastgestelde reactietijd aanbieden aan de FFG. De VJTF, IFFG en FFG hebben alle land-, lucht-, marine- en *Special Operations Forces*-componenten.

De verbetering van de NRF is in eerste instantie vooral gericht op het versterken van de gereedheid en inzetbaarheid van de landeenheden, omdat deze initieel niet gemakkelijk snel kunnen worden ingezet, terwijl daar wel behoefte aan is. De ontwikkeling van de landcomponent van de NRF is in een vergevorderd stadium. De andere componenten worden thans nog vormgegeven.

De landcomponent van de verbeterde NRF bestaat uit drie brigades. Eén brigade vormt de landcomponent van de VJTF. Deze brigade moet binnen vijf tot zeven dagen gereed zijn voor verplaatsing naar het inzetgebied en een deel van deze eenheid moet binnen 48 uur klaar staan voor verplaatsing. De brigade die zich voorbereidt om de rol van VJTF te vervullen (de *stand-up* brigade) en de brigade die in het voorgaande jaar deel uit maakte van de VTJF (de *stand-down* brigade) vormen de landcomponent van de *Initial Follow on Forces Group*. De *stand-up* en *stand-down brigades* moeten binnen respectievelijk 45 en 30 dagen gereed zijn voor inzet. Een bijdrage aan de landcomponent van de NRF beslaat in principe dus drie jaar: eenheden zijn één jaar VJTF en maken twee jaar deel uit van de IFFG (*stand-up* en *stand-down*).

De NRF groeit in de aanloop naar de Navo-Top in Warschau op 8 en 9 juli 2016 van 13.000 naar 40.000 militairen. Dit komt vooral doordat de NRF voortaan niet alleen bestaat uit *stand-by* eenheden, maar ook uit eenheden met een langere reactietijd.

Inzet van de VJTF

Om te verzekeren dat de VJTF snel kan worden ingezet, mag de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) de VJTF-eenheden alerteren en hen opdragen zich te verplaatsen naar het inschepingspunt in hun thuisland. Terwijl de eenheden zich voorbereiden voor de verplaatsing, kan het consultatie- en besluitvormingsproces over mogelijke inzet in de Navo plaatshebben. Er is geen betrokkenheid van de Noord-Atlantische Raad (NAR) voorzien in het geval van de verplaatsing van de VJTF voor oefeningen om de gereedheid te testen. In alle andere gevallen is voor de verplaatsing van de VJTF wel een besluit van de NAR nodig.

Over de parlementaire betrokkenheid bij de inzet van de VJTF heb ik u reeds geïnformeerd in het verslag van de bijeenkomst van de Navo-ministers van Defensie op 24 en 25 juni 2015 te Brussel (Kamerstuk

28 676 nr. 226). Het uitgangspunt is dat de regering altijd zal trachten het parlement te informeren voorafgaand aan de inzet van de VJTF voor de collectieve verdediging of als afschrikwekkende maatregel. Er zijn echter situaties denkbaar waarin de VJTF wordt ingezet en uw Kamer pas kan worden geïnformeerd als de eenheden al op weg zijn naar het inzetgebied.

Nederlandse bijdrage aan de NRF

2016

Nederland levert in 2016 een uitgebreide bijdrage aan de verbeterde NRF. De Nederlandse landeenheden die in 2015 deel uitmaakten van de interim-VJTF blijven in 2016 met een langere reactietijd beschikbaar voor de landcomponent van de IFFG. De Nederlandse bijdrage aan de landcomponent van de IFFG bestaat uit een brigadestaf en een luchtmobiel infanteriebataljon met gevechtssteun (CS) en logistieke ondersteuning (CSS).

Voorts levert Nederland in 2016 een amfibische taakgroep aan de maritieme component van de IFFG. Deze taakgroep bestaat uit een maritieme staf, een *marine combat group* met CS en CSS, twee *landing platform docks*, een luchtverdedigings- en commandofregat, een multipurposefregat, twee mijnenjagers, het *Joint Support Ship*, een hydrografisch opnemingsvaartuig, twee Cougar-transporthelikopters en een NH90-helikopter.

Een deel van de schepen uit de Nederlandse amfibische taakgroep maakt in 2016 voor enkele periodes deel uit van de *Standing Naval Forces* (SNF). Nederland levert zowel in de eerste als de tweede helft van 2016 een mijnenjager aan de staande mijnenjagerverbanden van de Navo. In de tweede helft van 2016 levert Nederland het *Joint Support Ship* aan de staande Navo-vlootverbanden. De Nederlandse schepen varen voor periodes van drie tot vier maanden mee in de Navo-vlootverbanden. Tevens kan gedurende het gehele jaar een beroep worden gedaan op een onderzeeboot voor inzet in het kader van de SNF.

Tot slot levert Nederland in 2016 samen met België ook een *Special Operations Maritime Task Group* aan het *Special Operations Component Command* van de NRF.

Nederland had eerder acht F-16»s beschikbaar gesteld aan de NRF in 2016. Deze bijdrage is teruggetrokken vanwege de Nederlandse deelneming aan de strijd tegen ISIS.

2017

Het Verenigd Koninkrijk (VK) is in 2017 *framework nation* voor de landcomponent van de VJTF. Nederland levert een squadron mariniers met CS en CSS (een eenheid van compagniegrootte) aan de door het VK geleide VJTF. Deze eenheid zal zich in 2016 voorbereiden een deel uitmaken van de IFFG (*stand-up*).

Nederland levert in 2017 ook een bijdrage aan de SNF. Twee mijnenjagers maken elk voor een periode van drie tot vier maanden deel uit van de staande mijnenjagersverbanden van de Navo. Verder levert Nederland twee fregatten, beide voor een periode van drie tot vier maanden. Nederland levert ook twee NH90-helikopters die aan boord van de fregatten zullen worden gestationeerd. Tevens is in de tweede helft van het jaar een onderzeeboot op afroep beschikbaar voor de SNF.

Ten slotte stelt Nederland samen met Duitsland het hoofdkwartier van het Eerste Duits-Nederlandse Legerkorps als *Joint Task Force Headquarters* beschikbaar aan de Navo. Dit hoofdkwartier zal van juli 2017 tot en met juli 2018 gereedstaan om deze rol zo nodig te vervullen.

2018–2020

Nederland heeft aangeboden om in 2019 samen met Duitsland de landcomponent van de VJTF te leveren. Thans wordt bezien welke exacte bijdrage Nederland zal leveren. Vast staat dat Nederland in 2019 in ieder geval het hoofdkwartier van het Eerste Duits-Nederlandse Legerkorps en een landeenheid van bataljonsgrootte zal leveren. Het bataljon met ondersteunende eenheden zal in 2018 en 2020 deel uitmaken van de landcomponent van de IFFG.

Het squadron mariniers met CS en CSS dat in 2017 deel uitmaakt van de landcomponent van de VJTF, blijft in 2018 met een langere reactietijd beschikbaar als deel van de IFFG.

Nederlandse bijdrage aan de geruststellende maatregelen

In het licht van de verslechterde veiligheidssituatie in Europa is er besloten tot een voortdurende grotere aanwezigheid, op rotatiebasis, van de Navo-strijdkrachten in het oostelijk deel van het verdragsgebied. Nederland blijft in 2016 betrokken bij deze geruststellende maatregelen. In 2016 continueert Nederland de *air-to-air refuelling* capaciteit die wordt geleverd aan de AWACS-vliegtuigen die zorgen voor *situational awareness* op de oostflank.

Verder neemt Nederland in 2016 in het kader van de geruststellende maatregelen deel aan diverse oefeningen op het oostelijk deel van het Navo-verdragsgebied, waaronder *Baltops 2016* in de Baltische Zee en *Varpalota Challenge* in Hongarije.

In 2017 levert Nederland naar verwachting vier F-16's *voor Baltic Air Policing*.

Lessen van het VJTF test bed

Zoals bekend heeft Nederland in 2015 samen met Duitsland en Noorwegen landeenheden geleverd aan de interim-VJTF. Met een deel van deze eenheden is in de eerste helft van 2015 het VJTF *test bed* uitgevoerd. De Nederlandse bijdrage aan het *test bed* bestond uit een deel van het hoofdkwartier van het 1e Duits-Nederlandse Legerkorps, een deel van het hoofdkwartier van de 11e Luchtmobiele Brigade en een infanteriecompagnie. In april jl. beoefenden de *test bed* eenheden het alarmerings- en voorbereidingsproces tot aan het inschepingspunt in hun thuisland. In juni jl. werd tijdens de oefening *Noble Jump* ditzelfde proces doorlopen en uitgebreid met een verplaatsing naar Zagan in Polen, waar een gezamenlijke oefening plaatsvond.

De *test bed* oefeningen waren een succes, maar maakten ook duidelijk dat nog het nodige moet gebeuren om de gewenste snelle inzet van de VJTF mogelijk te maken. Het *test bed* wordt thans nog geëvalueerd, maar de belangrijkste lessen zijn inmiddels in kaart gebracht. Het is van belang te realiseren dat zowel de operationele als de financiële lessen voornamelijk relevant zijn voor de landcomponent van de VJTF, omdat er alleen landeenheden betrokken waren bij het *test bed*.

Operationele lessen

Voorraden

VJTF-eenheden moeten zonder lange voorbereidingstijd kunnen worden verplaatst naar het inzetgebied. Zeer snelle inzet van VJTF-eenheden is alleen te realiseren als de benodigde voorraden direct beschikbaar zijn. In het *test bed* is geconstateerd dat grotere voorraden nodig zijn om zeer snelle inzet mogelijk te maken. Het is niet langer mogelijk de benodigde voorraden te verwerven nadat besloten is tot inzet van de VJTF.

Grensoverschrijdend transport

In de Navo vraagt grensoverschrijdend transport van militairen en materieel naar het inzetgebied de aandacht. Nationale regelgeving belemmert de snelle verplaatsing van VJTF-eenheden, zeker in het geval van oefeningen in vredestijd. De nationale procedures voor grensoverschrijdend transport van militairen en materieel binnen het Navo-verdragsgebied moeten worden aangepast. De Nederlandse inzet is dat de Navo hierbij de regie moet nemen en moet aansturen op de harmonisatie van nationale procedures voor het afgeven van diplomatieke toestemmingen voor grensoverschrijding alsmede het gebruik van wegen en het nationale luchtruim. Nederland is overigens al in staat binnen de door de Navo gestelde tijdslimiet vergunningen af te geven.

Interoperabiliteit

De interoperabiliteit van de tactische communicatiesystemen van de Navo-landen moet worden verbeterd. Op de korte termijn kan interoperabiliteit worden verzekerd door de VJTF te vormen uit groepen landen die al veel samenwerken: de zogenoemde *framework nation groupings.* Op de langere termijn moet worden gestreefd naar communicatiesystemen waar alle bondgenoten mee kunnen werken.

Coördinatie van het strategische transport

Verplaatsing van de VJTF legt een groot beslag op de schaarse strategische transportmiddelen, in het bijzonder transportvliegtuigen. Als de VJTF volledig operationeel is, moet een hele brigade in een zeer kort tijdsbestek kunnen worden verplaatst.

Om te verzekeren dat de ontplooiing van de VJTF doelmatig verloopt, acht Nederland coördinatie door de Navo noodzakelijk. Er moet centraal worden besloten welke strategische transportmiddelen aan eenheden worden toegewezen en in welke volgorde eenheden moeten worden verplaatst. Het *Movement Coordination Centre Europe* en het *European Air Transport Command*, beide gelegen in Eindhoven, zouden hierbij een coördinerende rol kunnen spelen.

Strategische communicatie

De Navo kan een strategisch signaal van eenheid en vastbeslotenheid afgeven door de VJTF te verplaatsen. Tijdens de oefening *Noble Jump* is gebleken dat de media veel aandacht besteden aan VJTF-oefeningen. Het is van belang verplaatsingen van de VJTF te beschouwen als een instrument voor strategische communicatie. De Navo moet een plan ontwikkelen om strategische communicatie te coördineren en te integreren in VJTF-activiteiten.

Financiële lessen

Kosten Nederlandse deelneming aan het VJTF test bed in 2015

Om inzet van de compagnie zonder lange voorbereidingstijd mogelijk te maken, zijn gereserveerde voorraden aangelegd. De kosten van het aanleggen van de benodigde voorraden, voornamelijk munitie en reservedelen, bedroegen € 6,3 miljoen en zijn gefinancierd uit de bestaande budgetten voor gereedstelling en instandhouding binnen de defensiebegroting.

Gedurende 2015 is € 1 miljoen besteed aan de *test bed* oefeningen. Er zijn kosten gemaakt voor voeding, oefentoelages en het beschikbaar houden van personeel met een korte reactietijd. De transportkosten van *Noble Jump*, met uitzondering van de brandstofkosten, zijn incidenteel betaald uit de gemeenschappelijke Navo-budgetten.

De Nederlandse deelneming aan het *test bed* in 2015 had beperkte verdringingseffecten. Er is ingeteerd op enkele munitiesoorten, omdat munitie gereserveerd moest worden voor de VJTF-compagnie en omdat tijdens de oefening *Noble Jump* extra munitie is verbruikt. Enkele schietoefeningen konden daarom niet doorgaan. Verder is een tijdelijk tekort op het transportbudget ontstaan, omdat initieel niet zeker was of de Navo de transportkosten van de oefening *Noble Jump* zou vergoeden. Als gevolg hiervan is een bataljonsoefening van de 11e Luchtmobiele Brigade niet doorgegaan. Uiteindelijk heeft de Navo de transportkosten voor de oefening *Noble Jump* vergoed.

Financiële lessen voor toekomstige bijdragen aan de VJTF

De Nederlandse bijdrage aan het *test bed* bestond uit een relatief kleine eenheid, namelijk een compagnie. Als de VJTF volledig operationeel is, waarschijnlijk vanaf de Navo-Top in Warschau op 8 en 9 juli 2016, zullen grotere eenheden worden ingezet, ook voor oefeningen. Naar verwachting zullen de kosten van een toekomstige Nederlandse bijdrage aan de landcomponent van de VJTF dan ook aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van de bijdrage aan het *test bed*.

De exacte kosten van een deelneming aan de VJTF zijn afhankelijk van de omvang van de Nederlandse bijdrage en het soort eenheden. Verder zijn de kosten van de inzet van VJTF-eenheden afhankelijk van een groot aantal andere factoren, waaronder de duur en de locatie van de inzet.

Het VJTF *test bed*, dat uitsluitend door landeenheden werd uitgevoerd, heeft echter wel duidelijk gemaakt wat de belangrijkste kostenposten zijn van een bijdrage aan de landcomponent van de VJTF. Om eenheden met een korte reactietijd in te zetten, moeten er aanzienlijke voorraden worden aangelegd en apart worden gezet. Er moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de munitie- en reservedelenvoorraden. Verder vraagt de korte reactietijd van de VJTF om een hoge materiële gereedheid, omdat de VJTF-eenheden zonder voorbereidingstijd moeten kunnen beschikken over het benodigde materieel. Het aanvullen van de voorraden en het verbeteren van de materiële gereedheid is een meerjarig proces. Naar aanleiding van de Motie-Van der Staaij c.s. (Kamerstuk 34 000 nr. 23) heeft het kabinet maatregelen genomen om de basisgereedheid van de krijgsmacht te versterken.

Voorts leiden VJTF-oefeningen tot additionele kosten. Naar verwachting zal de volledig operationele VJTF twee keer per jaar oefenen. Omdat de VJTF-eenheden ook voor oefeningen met een korte reactietijd gereed

moeten zijn, moeten extra kosten worden gemaakt. Voor de oefeningen worden ook transportkosten gemaakt. Naar verwachting zal een deel van de VJTF door de lucht worden verplaatst. De transportkosten van de oefening *Noble Jump* zijn in 2015 gefinancierd uit de gemeenschappelijke Navo-budgetten. Nederland is van mening dat de Navo ook in de toekomst een bijdrage moet leveren aan de transportkosten, omdat VJTF-oefeningen onder meer bijdragen aan de geruststelling van de oostelijke bondgenoten. Echter, een deel van de transportkosten komt naar verwachting voor rekening van de bijdragende landen. De intensiveringen in het kader van de Motie-Van der Staaij c.s. houden rekening met extra kosten als gevolg van VJTF-oefeningen. Er is onder meer additioneel budget beschikbaar gesteld voor het verbruik van munitie en operationeel transport.

Financiering van bijdragen NRF en geruststellende maatregelen

Nederland wil betrokken blijven bij de structurele verbetering van de gereedheid en inzetbaarheid van de Navo-strijdkrachten en levert daarom bijdragen aan de verbeterde NRF en de geruststellende maatregelen. Deze bijdragen worden gefinancierd uit de reguliere budgetten voor gereedstelling, instandhouding en investeringen binnen de defensiebegroting, zolang er geen sprake is van inzet. Voorts is er in het kader van de Motie-Van der Staaij € 10 miljoen gereserveerd voor de Nederlandse deelneming aan VJTF-oefeningen en is extra budget beschikbaar gesteld voor trainingen en voorraden.

Duidelijk is dat het aanleggen van voorraden en het verhogen van de materiële gereedheid ten behoeve van een bijdrage aan de VJTF kosten met zich meebrengt. Het is mogelijk dat een bijdrage aan de VJTF daarom door prioritering moet worden geaccommodeerd in de defensiebegroting, zeker als Nederland grote eenheden levert.

In de uitvoering van motie-Van der Staaij c.s. heeft het kabinet rekening gehouden met de structureel hogere eisen die de Navo stelt. Er is eerst prioriteit gegeven aan de versterking van de basisgereedheid van de krijgsmacht. In het kader van het door het kabinet beoogde meerjarig perspectief op de verdere versterking van de krijgsmacht zal vanzelfsprekend steeds weer gekeken worden naar de noodzaak van verdere verbetering van het voorradenniveau en de materiële gereedheid.

Joint Expeditionary Force

Op 30 november jl. heb ik met de Ministers van Defensie van Denemarken, Estland, Letland, Litouwen, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk het oprichtingsdocument van de *Joint Expreditionary Force* (JEF) ondertekend (zie bijlage). De JEF is een snel inzetbare expeditionaire eenheid die wordt opgebouwd rond Britse eenheden, concepten en voorzieningen. De deelnemende landen zullen regelmatig in JEF-verband trainen om de interoperabiliteit te verhogen. Zo wordt verzekerd dat de landen op elkaar zijn ingespeeld om in voorkomend geval snel gezamenlijk te kunnen worden ingezet. In tegenstelling tot de EUBG en de NRF is de JEF geen staande reactiemacht, maar een *pool of forces* waarin Britse eenheden de basis vormen om snelle inzetbaarheid te garanderen. Als wordt besloten tot de inzet van de JEF, kunnen de JEF-landen per geval besluiten zich aan te sluiten bij de Britse kerneenheid.

De JEF is een multilateraal samenwerkingsverband dat buiten EU en Navo-kader tot stand is gekomen. De JEF is echter volledig complementair aan deze snelle reactiemachten. De JEF-landen kunnen besluiten om als JEF een bijdrage te leveren aan de NRF en/of de EUBG. Zo levert

het VK in 2017 de JEF als de landcomponent van de VJTF. Nederland draagt hieraan bij met een squadron mariniers met CS en CSS. De JEF kan ook worden ingezet voor missies, waaronder in EU, Navo en VN-kader.

Nederland stelt in beginsel het Nederlandse deel van de *UK/NL Amphibious Force,* inclusief ondersteunende schepen, beschikbaar aan de JEF. Deze eenheden staan nadrukkelijk niet permanent gereed voor snelle inzet en zijn niet toegewezen aan de JEF. Per geval zal worden gekeken naar de behoefte aan een Nederlandse bijdrage. Verder blijft de inzet van JEF-eenheden een nationale beslissing. Bijdragen aan de JEF zullen steeds moeten worden bezien in samenhang met bijdragen aan de NRF en de EUBG.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert